

УДК 911.8

DOI: <https://doi.org/10.26456/2226-7719-2020-4-33-46>

ИСТОРИЧЕСКОЕ ПОСЕЛЕНИЕ КАК ОЦЕНОЧНОЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПОНЯТИЕ

С.И. Яковлева

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

Представлен хронологический анализ изменения содержания понятия «историческое поселение» в советских и российских законопроектах и рекомендациях. Названы параметры определения статуса исторического поселения. Для этого использован нормативный подход: выполнен анализ законодательно утверждённых понятий. Научная новизна: предложена территориально-функциональная оценка исторических поселений с позиций географического исследования.

Ключевые слова: *историческое поселение, исторический город, параметры исторических поселений культурное наследие, социально-экономические функции, пространственные функции.*

Актуализация нормативно-правовой тематики исследований исторических поселений вызвана усложнением проблем правового характера, которые перерастают в риски, вызовы и угрозы сохранения и устойчивого развития этой категории населённых пунктов. Основные правовые проблемы [8]: 1) формирование списка исторических поселений, 2) социально-экономическое планирование без учёта исторических поселений, 3) отсутствие бюджетного финансирования сохранения исторических поселений.

Историческое поселение – это оценочное территориальное понятие с определёнными параметрами (критериями и показателями) для идентификации анализируемых древних и «старых» населённых пунктов. В зависимости от субъекта оценки (кто оценивает) и от мотивации (назначения) подобной оценки зависит базовый набор параметров, отражающих отличительные особенности этой категории (типа) населённых пунктов и содержание определения исторического поселения. Авторы, работающие в этой теме, всегда отмечают особую важность нормативного подхода при определении понятия «исторические поселения» [5, 6, 8].

В данной публикации попытаемся выявить важные особенности и критерии исторических поселений, которые *законодательно утверждены*. В данной работе обращения к научным толкованиям понятия «историческое поселение» даны в контексте документа стратегического планирования (Концепция, 2017) [3] и предложений в материалах парламентских слушаний Совета Федерации «Актуальные

вопросы развития малых городов и исторических поселений» (2019) [1]. Анализ научных определений понятия «исторические поселения» подробно представлен в статье [6].

Анализ разновременных нормативных (законодательно утверждённых) определений позволяет выявлять основные отличительные черты исторических населённых пунктов (поселений). Сравнение показывает, как постепенно расширялось понятие в основном за счет «предмета охраны» исторического поселения (табл.1, рис.1).

Т а б л и ц а 1

Хронология изменения содержания законодательно утверждённого понятия «историческое поселение»: нормативный подход к анализу базовых понятий (историческое поселение и исторический город)
(составлено автором)

№	Документы, в которых дано определение и указаны параметры исторических поселений	Определения и параметры исторических поселений
1	Перечень исторических поселений федерального значения и перечень исторических поселений регионального значения (разрабатывается с 1946 г.)	Историческая справка о разновременных перечнях исторических городов: Списки исторических городов 1946, 1949 и 1970 годов были составлены на основе экспертной оценки без использования классификаций и теоретических разработок. Классификация – при разработке списка в 1986, 1990 г. и далее – в 2001 и 2010 г. ¹
2	Инструкция о порядке учета, регистрации, содержания и реставрации памятников	Ссылка на списки исторических городов без определения этого понятия. Используются другие понятия:

¹ Приказ Минкультуры РФ N 418, Минрегиона РФ N 339 от 29.07.2010 «Об утверждении перечня исторических поселений» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 21.09.2010 N 18487). URL: <http://base.garant.ru/199389/>.

Приказ Министерства культуры РФ от 12.07.2016 № 1604 «Об утверждении Порядка включения населенного пункта в перечень исторических поселений федерального значения, утверждения его предмета охраны, границ территории и требований к градостроительным регламентам в указанных границах». URL: <http://base.garant.ru/71459984/>.

	архитектуры, состоящих под государственной охраной (1949 г. и позднее, например, 1986 ¹)	<p>Города и другие населенные пункты, имеющие памятники истории, археологии, градостроительства и архитектуры, монументального искусства</p> <p>Градостроительные образования – ценные в историко-культурном отношении территории города или другого населенного пункта, на которых сосредоточены группы недвижимых памятников истории и культуры; системы рядовой застройки, формирующие их среду; участки древнего культурного слоя и элементы природного и историко-культурного ландшафта, запечатлевшие индивидуальный исторически сложившийся облик города или другого населенного пункта.</p> <p>Рассматривается возможное воспроизведение <i>исторических функций</i> памятников</p>
4	Руководство по планировке и застройке городов с памятниками истории и культуры. М.: ЦНИИП градостроительства, 1980 [76]	Предложена группировка исторических городов по времени возникновения, численности населения, темпам развития и классификация по их величине и ценности культурного наследия
5	Инструкция о составе, порядке разработки, согласования и утверждения градостроительной документации /Госстрой России. М.: ГУП ЦПП,	Для исторических городов и других поселений разрабатываются <u>проекты реконструкции</u> ³ в соответствии с Примерным положением о порядке проектирования, планирования, финансирования и осуществления комплексной реконструкции районов исторической застройки,

¹ Инструкция не действует на территории РФ с 25.06.2020 на основании постановления Правительства Российской Федерации от 13.06.2020 N 857. URL: <http://docs.cntd.ru/document/9013052>.

³ <https://files.stroyinf.ru/Data2/1/4294854/4294854795.pdf>.

	<p>1998*. 88 с. (не применяется)¹</p> <p>Инструкция разработана до принятия первого Градостроительного Кодекса РФ (1998), в котором уже не было понятия «районная планировка» и документов – схем и проектов РП</p>	<p>утвержденным приказом Госкомархитектуры от 31 марта 1989 г. N 54.</p> <p><u>Карты-схемы</u> <u>расположения памятников</u> истории, археологии, градостроительства и архитектуры, монументального искусства, опорные историко-архитектурные планы городов и других поселений, проекты зон охраны памятников являются составной частью соответствующих видов градостроительной документации</p> <p>В составе <u>схемы</u> <u>районной планировки</u>³ решаются вопросы сохранения и использования памятников природы, истории и культуры, достопримечательных мест, <u>исторических городов</u></p>
6	<p>Федеральный закон от 25.06.2002 N 73-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»⁴</p> <p>Глава XII. Исторические поселения</p> <p>Статья 59. Понятие исторического поселения</p>	<p>Базовое понятие «историческое поселение» (рис.1)</p> <p>Историческим поселением в целях настоящего Федерального закона являются включенные в перечень исторических поселений федерального значения или в перечень исторических поселений регионального значения населенный пункт или его часть, в границах которых расположены объекты культурного наследия, включенные в реестр, выявленные объекты культурного наследия и объекты, составляющие предмет охраны исторического поселения.</p>

¹ Утверждена Госстроем России в 1993 г., заменила инструкцию 1982 г. URL: <https://files.stroyinf.ru/Data2/1/4294854/4294854795.pdf>.

³ Понятие «районная планировка» не использовалось в ГрК 1998 г. Сейчас это схемы территориального планирования регионов-субъектов РФ.

⁴ <http://docs.cntd.ru/document/901820936>.

Статья 60. Градостроительная, хозяйственная и иная деятельность в историческом поселении.

		Предмет охраны исторического поселения (рис.2)
7	<p>Впервые Градостроительный Кодекс принят в 1998 г.¹ (нет понятия исторических поселений, городов)</p> <p>Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 190-ФЗ (ред. от 31.07.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.08.2020). ГрК РФ².</p> <p>Территории исторических поселений федерального и регионального значения показаны на проектных картах Схемы ТП региона-субъекта РФ (с 2012 г.) и генеральных планах городов и городских поселений (с 2015 г.) (материалы обоснования), но их нет на картах муниципальных районов (только объекты культурного наследия)</p>	<p>Основные понятия ГрК РФ (ред.2020):</p> <p>Зоны с особыми условиями использования территорий – зоны охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (далее – объекты культурного наследия), защитные зоны объектов культурного наследия, др.</p> <p>ГрК РФ Статья 14. п.9 (в ред.2012 г.): Карты, включаемые в состав материалов по обоснованию схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации, составляются применительно к территории, в отношении которой разрабатывается схема территориального планирования субъекта Российской Федерации. На указанных картах отображаются:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) границы муниципальных образований; 2) объекты, территории, зоны, которые оказали влияние на определение планируемого размещения объектов регионального значения, в том числе: г) территории объектов культурного наследия, территории исторических поселений федерального значения и территории исторических поселений регионального значения;

¹ Градостроительный кодекс РФ от 7 мая 1998 г. N 73-ФЗ. Статья 12. Обеспечение при осуществлении градостроительной деятельности соблюдения требований сохранения *объектов историко-культурного наследия* и особо охраняемых природных территорий. URL: <http://base.garant.ru/3999213/>.

²http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/fc68154d0457446d0a1e7d3fcf938f717ebb4397/.

	<p>ГрК РФ Статья 19. Содержание схемы территориального планирования муниципального района.</p> <p>п. 6. Материалы по обоснованию схемы территориального планирования муниципального района в виде карт отображают (с 2017 г.) объекты, территории, зоны, которые оказали влияние на определение планируемого размещения объектов местного значения муниципального района, объектов федерального значения, объектов регионального значения:</p> <p>г) территории объектов культурного наследия</p> <p>ГрК РФ Статья 23. Содержание генерального плана поселения и генерального плана городского округа</p> <p>п.8. Материалы по обоснованию генерального плана в виде карт отображают:</p> <p>б) территории объектов культурного наследия;</p> <p>6.1) территории исторических поселений федерального значения, территории исторических поселений регионального значения, границы которых утверждены в порядке, предусмотренном статьей 59 Федерального закона от 25 июня 2002 года N 73-ФЗ "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации";</p> <p>(п. 6.1 введен Федеральным законом от 30.12.2015 N 459-ФЗ)</p> <p>7) зоны с особыми условиями использования территорий</p>
--	--

8	<p>Концепция по развитию исторических поселений, поддержке и популяризации культурных и туристских возможностей, развитию экономики культурного наследия на период до 2030 года (утв. Минкультуры России). М., 2017. [3]</p> <p>Приложение 1.</p> <p>Критерии историко-культурной ценности населенных пунктов, имеющих особое значение для истории и культуры Российской Федерации (и показатели):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Сохранность планировочной структуры и ее элементов 2. Сохранность объемно-пространственной структуры 3. Сохранность композиции и силуэта застройки, композиционно-видовых связей (панорам) 	<p>Концепция – документ стратегического планирования (до стратегии)</p> <p>Определена пространственная роль исторических поселений:</p> <p>Исторические поселения – опорные центры географии культуры в регионах. Они обладают огромной притягательностью, некоторые из них являются популярными центрами туризма, хранителями ценнейшего историко-культурного достояния страны. Эти населенные пункты – своеобразная часть мирового культурного наследия и поэтому заслуживают самого «бережного отношения».</p> <p>При развитии данного типа поселений необходимо учитывать их исторические особенности: сохранившуюся планировочную структуру, историческую застройку и композицию ландшафта, а также нематериальные характеристики.</p> <p>Определение исторического поселения включает показатели материальной ценности среды, включающей следующие элементы:</p> <ul style="list-style-type: none"> - здания, сооружения, различные архитектурные формы; - планировочный каркас поселения с элементами дорегулярной и регулярной планировочной структуры, системой площадей, исторической парцелляцией земельных участков; - открытые незастроенные пространства, элементы ландшафта, ценные своей сомасштабностью и целостностью.
---	---	--



Р и с. 1. Декомпозиция законодательно утверждённого понятия «историческое поселение» (2020)¹: три основных параметра определения особого статуса населённого пункта

**Предмет охраны исторического поселения включает в себя: 1) исторически ценные градоформирующие объекты – здания и сооружения, формирующие историческую застройку и объединенные в том числе масштабом, объемом, структурой, стилем, конструктивными материалами, цветовым решением и декоративными элементами; 2) планировочную структуру, включая ее элементы; 3) объемно-пространственную структуру; 4) композицию и силуэт застройки – соотношение вертикальных и горизонтальных доминант и акцентов; 5) соотношение между различными городскими пространствами (свободными, застроенными, озелененными); 6) композиционно-видовые связи (панорамы), соотношение природного и созданного человеком окружения (пункт 2 статьи 59 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», ред.2020)².*

**Зоны с особыми условиями использования территорий – зоны охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (далее – объекты культурного наследия), защитные*

¹ Федеральный закон от 25.06.2002 N 73-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»

² То же

зоны объектов культурного наследия, др. (основные понятия Градостроительного Кодекса РФ (2004, ред. 2020))¹.



Р и с. 2. Исторические особенности особого типа поселений (исторических поселений), которые необходимо учитывать при их развитии (Концепция по развитию исторических поселений..., 2017*) [3]

*В настоящее время в перечень исторических поселений включены разнообразные *городские и сельские населенные пункты, отличающиеся друг от друга* по времени возникновения, по численности населения, по степени значимости для государства, по социально-экономическим показателям. Все эти города объединяет одна особенность – наличие богатого культурно-исторического наследия и архитектурно-художественного своеобразия. Учитывая эволюцию восприятия ценностных качеств города, сегодня на первый план выходят *вопросы подлинности и целостности исторической городской среды*. Историческая многослойность и визуальный образ являются качествами, определяющими **идентичность места**. Вопрос *сохранения* национальной идентичности рассматривается в Концепции как одна из важнейших современных проблем. Культурное разнообразие несомненно может послужить развитием перспективных конкурентных преимуществ регионов и муниципальных образований. Сохранение исторических поселений рассматривается как комплексная практическая

¹ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 190-ФЗ (ред. от 31.07.2020).

деятельность, которая, опираясь на законодательные положения, местную политику и профессиональную практику, осуществляется на локальном уровне как составная часть местного самоуправления. (Концепция по развитию исторических поселений..., 2017) [3].

Комплексное определение понятия «**исторический город**» включено в текст **Концепции** по развитию исторических поселений, 2017 [3] (дана ссылка на автора этого определения [3]¹): «возникшее (или основанное) в достаточно отдаленный период времени и продолжающее функционировать городское поселение, играющее значительную роль и являющееся характерным продуктом истории данной страны, местом высокой концентрации материальных и духовных свидетельств прошлого – самых различных по виду и характеру, но взаимосвязанных друг с другом недвижимых элементов культурного наследия, характерных черт исторически сложившейся городской среды, традиционного образа жизни населения, которые в совокупности (и в связи с природно-ландшафтными характеристиками города и его ближайшего окружения) представляют единый территориальный комплекс культурного и природного наследия, признанный на основе объективных исследований имеющим значительную научную, эстетическую и мемориальную ценность, что определяет необходимость предъявления повышенных требований к градорегулированию и режиму жизнедеятельности этого города, вплоть до установления его особого правового статуса».

Расширенное понятие исторического поселения с системой параметров дано специалистами Ассоциации развития исторических поселений «Русская провинция», 2018:² **историческое поселение** – поселение, игравшее значительную роль и являющееся характерным творением отечественной истории, где сосредоточены материальные и нематериальные свидетельства прошлого, взаимосвязанное историческое, архитектурное и градостроительное наследие, исторически сложившаяся городская среда и традиционный образ жизни, которые в совокупности с историческим культурным ландшафтом поселения и его ближайшего окружения представляют единый территориальный комплекс культурного и природного наследия, имеющего значительную ценность с точки зрения истории, археологии, архитектуры, градостроительства, эстетики, антропологии и социальной культуры [1, с. 27]. Исключительно актуальными являются и предложения «Русской провинции»: уточнить критерии отнесения муниципальных образований к категории исторический поселений [1, с.

¹ Крогиус В.Р. Исторические города России как феномен ее культурного наследия. М.: Прогресс-Традиция. 2009. С. 76.

² Сайт: <http://rusprovince.ru/>

27] и сформировать *новый подход к историческим поселениям* как к отдельной категории населённых пунктов, которые являются изначальными центрами пространственного развития Российского государства и выполняют важную задачу сохранения общенационального культурного наследия и формирования российского национального самосознания [1, с. 28].

Историческое поселение как *территориальный объект* (территориально устроенный, или организованный) является объектом географических исследований и особым типом объектов территориального стратегического планирования (социально-экономического и пространственного планирования). Особый интерес для географии представляет территориально-функциональная оценка исторических поселений:

- Социально-экономические функции: центры экономики, культуры, науки, историко-познавательного туризма (экскурсионные центры)

- Пространственные функции исторических поселений. Пространственные функции территориальных объектов – это совокупность последствий (влияния) их размещения и развития, которые ведут к изменениям в территориальной организации общества/региона. Наш «универсальный» вариант системы пространственных функций [8], который может быть применён для исторических городов: 1) «размещенческая»; 2) дифференцирующая; 3) диспозиционная; 4) интегрирующая; 5) структурирующая (структурообразующая); 6) морфологическая (формообразующая); 7) управленческая.

Классические оценки пространственных функций исторических поселений: влияние исторических поселений на формирование систем расселения района/региона/страны. Это важная *интегрирующая* пространственная функция исторических поселений как *первоначальных и современных* центров расселения¹, центров/узлов транспортных схем, коридоров и др.

Официальным признанием учёта влияния исторических поселений на выбор мест размещения «новостроек» и функциональное зонирование проектируемой территории являются положения Градостроительного Кодекса РФ (2004, ред.2020):

Ст.14, п. 9². «Карты, включаемые в состав материалов по обоснованию схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации, составляются применительно к территории, в

¹ В географии такие населенные пункты с центральными функциями предложено называть «центрами расселения» (центры с функциями: власть, услуги, работа)[2]

² ГрК РФ, ст.14, п.9
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/fc68154d0457446d0a1e7d3fcf938f717ebb4397/.

отношении которой разрабатывается схема территориального планирования субъекта Российской Федерации. На указанных картах отображаются ... объекты, территории, зоны, которые оказали влияние на определение планируемого размещения объектов регионального значения, в том числе: г) территории объектов культурного наследия¹, территории исторических поселений федерального значения и территории исторических поселений регионального значения».

Это значит, что исторические поселения (но только из официального перечня) признаются фактором, который может ограничить свободу размещения «новостроек». В этом проявляется сущность одной из важных пространственных функций исторических поселений (*«размещенческой»*).

Ст.23. п.8². Материалы по обоснованию генерального плана в виде карт отображают: «б) территории объектов культурного наследия; б.1) территории исторических поселений федерального значения, территории исторических поселений регионального значения, границы которых утверждены в порядке, предусмотренном статьей 59 Федерального закона от 25 июня 2002 года N 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»; (п. 6.1 введен Федеральным законом от 30.12.2015 N 459-ФЗ); п.9. «Иные объекты, иные территории и (или) зоны, которые оказали влияние на установление функциональных зон и (или) планируемое размещение объектов местного значения поселения, городского округа или объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения муниципального района». Раскрыта сущность сразу двух основных пространственных функций исторических поселений и объектов культурного наследия: *«размещенческой» и структурирующей (структурообразующей)*.

Наш вариант географического определения: *исторические поселения* – это городские и сельские населённые пункты с элементами первоначальной (старой) планировки и застройки, исторического ландшафта и памятниками археологии, это первые (первоначальные) и современные центры расселения и транспортные центры/узлы региона/страны. Это реальные и потенциальные населённые пункты в официальных списках исторических поселений страны. Исторические поселения с активными пространственными функциями являются «организаторами пространства».

¹ Ст.10. Материалы по обоснованию схем территориального планирования Российской Федерации: объекты культурного наследия тоже в контексте объектов, влияющих на размещение «новостроек»; ст.19 – тоже.

²http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/2ce3b4c2e314b31833138ad26a48ec33f57545af/.

Официальный актуальный статус исторических поселений должен быть подтверждён документально (включением в перечни исторических поселений региона, страны), а для статуса исторических поселений нужно создать реальное экономическое основание.

В заключение заметим, что содержание понятия «исторические поселения» и критерии определения статуса этого типа поселений (населённых пунктов) остаются актуальной задачей научного и прикладного значения.

Список литературы

1. Актуальные вопросы развития малых городов и исторических поселений. Материалы парламентских слушаний Совета Федерации. М., 2019. 148 с. URL: <http://council.gov.ru/media/files/bcssOKgb1CXBpBxb5WjAP4YW7u5dILLf.pdf>.
2. Вихрёв О. В., Ткаченко А. А., Фомкина А. А. Системы сельского расселения и их центры (на примере Тверской области) // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 5. География. 2016 № 2. С.30–37. URL: <https://vestnik5.geogr.msu.ru/jour/article/view/202/203>.
3. Концепция по развитию исторических поселений, поддержке и популяризации культурных и туристских возможностей, развитию экономики культурного наследия на период до 2030 года (утв. Минкультуры России). М., 2017. URL: <https://rulaws.ru/acts/Kontseptsiya-po-razvitiyu-istoricheskikh-poseleniy,-podderzhke-i-populyarizatsii-kulturnyh-i-turistskih-vozm/>.
4. Крогиус В.Р. Исторические города России как феномен ее культурного наследия. М.: Прогресс-Традиция. 2009. 312 с.
5. Ленц А.А. Внешние факторы, ограничивающие развитие исторических поселений Московской области // АМІТ. 2019. №4 (49). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/vneshnie-factory-ogranichivayuschie-razvitie-istoricheskikh-poseleniy-moskovskoy-oblasti>.
6. Науменко В.Е., Султанов Р.С. «Исторический город»: к определению понятия // Культурная жизнь Юга России. 2010. №4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/istoricheskiy-gorod-k-opredeleniyu-ponyatiya>.
7. Руководство по планировке и застройке городов с памятниками истории и культуры. М.: ЦНИИП градостроительства, 1980. 141 с. URL: <https://files.stroyinf.ru/Data2/1/4293784/4293784954.pdf>.
8. Титаренко И.Н. Сохранение культурного наследия исторических поселений в России: история и современные проблемы// Вестник Томского государственного университета. 2020. № 449. С. 177–184. DOI: 10.17223/15617793/449/22. URL:

<http://vital.lib.tsu.ru/vital/access/services/Download/vtls:000707510/SOURCERCE1//>

9. Яковлева С.И. Концептуальные основы изучения и развития региональной инфраструктуры// Вестн. Твер. гос. ун-та. Сер. «География и геоэкология». 2006. №1. Выпуск 2. №7 (24). С. 189–199.

HISTORICAL SETTLEMENT AS A TERRITORIAL VALUE CONCEPT

S.I. Yakovleva

Tver State University

A chronological analysis of changes in the content of the concept of "historical settlement" in Soviet and Russian bills and recommendations is presented. The parameters for determining the status of a historical settlement are named. For this, a normative approach was used: an analysis of the legally approved concepts was carried out. Scientific novelty: a territorial and functional assessment of historical settlements from the standpoint of geographical research is proposed.

Keywords: *historical settlement, historical city, parameters of historical settlements, cultural heritage, socio-economic functions, spatial functions.*

Об авторе:

ЯКОВЛЕВА Светлана Ивановна – д.э.н., профессор кафедры туризма и природопользования ТвГУ, e-mail: Sv_Yakowleva@mail.ru.